

MARCIN GŁUSZAK  
DR, UNIWERSYTET ŁÓDZKI  
ORCID: 0000-0002-1078-9012

## *Uniwersały Rady Nieustającej z lat 1775–1788. Część I: Charakterystyka ogólna<sup>1</sup>*

1. Wprowadzenie; 2. Uwagi terminologiczne; 3. Charakter prawny uniwersałów; 4. Uniwersały a inne akty Rady Nieustającej; 4.1. Rezolucje; 4.2. Asygnacje; 4.3. Listy rekwizycyjne, zalecające, upominające; 4.4. Nieścisłości terminologiczne w zbiorach drukowanych; 5. Forma i struktura uniwersałów; 6. Problematyka regulowana w uniwersałach. Podział na kategorie tematyczne; 7. Podsumowanie.

### 1

Na stosunkowo skromnej – jak na wagę instytucji – liście opracowań naukowych poświęconych Radzie Nieustającej, nie znalazło się jak dotąd odrębne studium dotyczące wydawanych przez nią uniwersałów<sup>2</sup>. Badacze okresu stanisławowskiego koncentrowali uwagę na aspektach politycznych jej funkcjonowania i zazwyczaj pomijali, a nawet dezawuowali osiągnięcia Rady w zakresie działalności normatywnej<sup>3</sup>. Luka ta wymagała uzupełnienia.

<sup>1</sup> W drugiej części artykułu zostaną omówione uniwersały Rady Nieustającej dotyczące ziemskiego prawa sądowego oraz ustroju i funkcjonowania sądów.

<sup>2</sup> Uniwersały Rady Nieustającej zachowały się w formie starodruków oraz rękopisów. Przeważająca ich część opublikowana została w pięciu wydanych w latach 80. XVIII w. *Zbiorach rezolucyi Rady Nieustającej*. Do tego źródła odsyłamy czytelników w przypisach w pierwszej kolejności. W przypadku uniwersałów, które nie zostały załączone w tych zbiorach, odsyłamy do protokołów ekspedycji publicznych, które w formie rękopisów lub druków urzędowych zachowane zostały w Archiwum Głównym Akt Dawnych [dalej: AGAD] w tzw. Metryce Litewskiej [dalej: tzw. ML], w dziale VII. Ponadto, druki niektórych uniwersałów znajdują się w zachowanym w AGAD Zbiorze Dokumentów Papierowych.

<sup>3</sup> Opinię w tym tonie wyraził Witold Filipczak, wg którego nadanie Radzie Nieustającej uprawnienia do interpretacji konstytucji było błędem taktycznym regalistów i przyniosło w rezultacie stosunkowo nikłe korzyści, W. Filipczak, *Uwagi o funkcjonowaniu „wolnych” sejmów okresu Rady Nieustającej (1778–1786)*, [w:] *Parlamentaryzm w Polsce we współczesnej historiografii*, red. J. Bardach, W. Sudnik, Warszawa 1995, s. 118. Naszym zdaniem, niezależnie od krytyki opozycji sejmowej, z którą Rada Nieustająca spotykała się przez cały okres swojego funkcjonowania, liczba blisko 600 rezolucji interpretacyjnych wydanych na wniosek sądów i osób prywatnych świadczy o istotnym zapotrzebowaniu na tego rodzaju instytucję. Choć część

Zapoczątkowane przez Aleksandra Czaję badania nad praktyką Rady Nieustającej<sup>4</sup> zaowocowały co prawda kilkunastoma opracowaniami, dotyczyły one jednak bądź zagadnień ogólnych<sup>5</sup>, bądź wybranych okresów jej funkcjonowania<sup>6</sup>, bądź wąskich, szczegółowych zagadnień takich jak: wybory konsyliarzy<sup>7</sup>, kontrola parlamentarna nad Radą<sup>8</sup>, działalność Rady w zakresie wojskowości<sup>9</sup> lub tłumaczenia prawa<sup>10</sup>. Tymczasem równie doniosłe znaczenie jak rezolucje interpretujące przepisy sejmowych konstytucji miały wydawane przez Radę Nieustającą uniwersały.

---

odpowiedzi udzielonych przez Radę sprowadzała się do odmowy zajęcia merytorycznego stanowiska z uwagi na ryzyko wkraczania w kompetencje sądownicze i ustawodawcze, to szereg rezolucji rozstrzygało sygnalizowane wątpliwości prawne i stanowiło podstawę dla wydawanych wyroków sądowych.

<sup>4</sup> A. Czaja, *Między tronem, buławą a dworem petersburskim. Z dziejów Rady Nieustającej 1786–1789*, Warszawa 1988. Pierwsze studium poświęcone Radzie Nieustającej wyszło spod pióra Władysława Konopczyńskiego (*Geneza i ustanowienie Rady Nieustającej*, Kraków 1917), który skupił się wyłącznie na okolicznościach jej utworzenia, opisał obie konstytucje powołujące ją do życia i doprecyzowujące jej kompetencje, nie badał jednak samej praktyki organu.

<sup>5</sup> T. Srogosz, *Zakres działalności Rady Nieustającej w systemie politycznym Rzeczypospolitej w latach 1775–1788*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie. Zeszyty Historyczne” 1998, z. V, s. 187–196.

<sup>6</sup> K. Milik, *Uwagi w sprawie funkcjonowania Rady Nieustającej w latach 1778–1780*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2012, R. XI, nr 1, s. 5–23.

<sup>7</sup> W. Filipczak, *Wybory Rady Nieustającej na sejmie 1778 roku*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Historica” 1999, t. 64, s. 117–133; M. Krzymkowski, *Wybory członków Rady Nieustającej (aspekty organizacyjno-prawne)*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2013, t. XVI, s. 119–129.

<sup>8</sup> Z. Szcząska, *Odpowiedzialność rządu w Polsce w latach 1775–1792*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, t. XXVII, z. 1, s. 55–107; K. Bucholc-Srogosz, *Polityczne aspekty sejmowej kontroli Rady Nieustającej – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2012, R. XI, nr 2, s. 81–100; K. Milik, *Kwestia absolutorium dla Rady Nieustającej na sejmach w latach 1778–1780*, [w:] *Dyskurs humanistyczny początku XXI wieku w Częstochowie*, red. N. Morawiec, R.W. Szwed, M. Trąbski, Częstochowa 2011, s. 69–86 (Częstochowskie Teki Historyczne, t. II).

<sup>9</sup> K. Bucholc-Srogosz, *Departament Wojskowy Rady Nieustającej w latach 1775–1789 i 1793–1794*, Poznań 2007; K. Milik, *Bezpieczeństwo w dobie rządów Rady Nieustającej – sprawy wojska i policji*, [w:] *Si vis pacem, para bellum. Bezpieczeństwo i polityka Polski*, red. R. Majzner, Częstochowa 2013, s. 335–346 (Zeszyty Historyczne, t. XII).

<sup>10</sup> M. Głuszak, *Rezolucje interpretacyjne Rady Nieustającej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2013, t. LXV, z. 2, s. 74–101; idem, *Funkcjonowanie rejestrów sądowych w świetle memoriałów i rezolucji Rady Nieustającej w II połowie XVIII wieku*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2013, t. XVI, s. 101–117; idem, *Problematyka sądownictwa polubownego w rezolucjach Rady Nieustającej (1776–1788)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2016, t. LXVIII, z. 2, s. 85–108.

## 2

Omówienie uniwersałów warto rozpocząć od uporządkowania używanej w tym zakresie nomenklatury. W literaturze spotykamy się bowiem z różnymi terminami: „uniwersały królewskie”<sup>11</sup>, „uniwersały Stanisława Augusta”<sup>12</sup>, „uniwersały Rady Nieustającej”<sup>13</sup> lub „uniwersały królewskie, ogłaszane za zdaniem Rady Nieustającej”<sup>14</sup>. Co więcej, odnotowaliśmy także, że różnymi nazwami posługiwano się w ramach jednego opracowania<sup>15</sup>. Terminy te używane były zatem zamiennie. Podobne zróżnicowanie występuje zresztą w samych źródłach. W rękopisach protokołów ekspedycji publicznych prowadzonych przez Kancelarię Generalną Rady Nieustającej, tekst aktu umieszczano pod tytułem „Uniwersał Najjaśniejszego Pana za zdaniem Rady przy Boku Jego Nieustającej”<sup>16</sup>, ale znajdziemy też „Uniwersał List Upominalny Najjaśniejszego Pana”<sup>17</sup>. Również druki uniwersałów rozsyłane w celu upowszechnienia ich treści podpisywane były jako „Uniwersały Najjaśniejszego Pana za zdaniem Rady Nieustającej”<sup>18</sup> lub po prostu – „Uniwersały”<sup>19</sup>. Natomiast w wydawanych w latach 80. XVIII w. dla celów informacyjnych zbiorach rezolucji tłumaczących prawo, załączone do nich uniwersały noszą nazwę „Uniwersałów Rady Nieustającej do Jurysdykcji Obojga Narodów”<sup>20</sup>.

<sup>11</sup> Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. II, Warszawa 1968, s. 565.

<sup>12</sup> T. Ereciński, *Uniwersał Stanisława Augusta z r. 1785 w sprawie wysyłania przez miasta koronne uczniów na naukę lekarską do Szkoły Głównej Koronnej*, „Archiwum Historii i Filozofii Medycyny oraz Historii Nauk Przyrodniczych” 1927, t. VII, z. 2, s. 168–175.

<sup>13</sup> A. Czaja, *op. cit.*, s. 227.

<sup>14</sup> S. Kutrzeba, *Historia źródeł dawnego prawa polskiego*, t. I, Lwów 1925, s. 203.

<sup>15</sup> Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *op. cit.*, s. 505, 565.

<sup>16</sup> Np. AGAD, tzw. ML VII, sygn. 206, k. 22.

<sup>17</sup> AGAD, tzw. ML VII, sygn. 206, k. 471 v. Uniwersał ten należy odróżnić od innych listów upominalnych wydawanych przez Radę. O różnicach między poszczególnymi rodzajami aktów Rady Nieustającej w dalszej części artykułu.

<sup>18</sup> AGAD, tzw. ML VII, sygn. 44, k. 75.

<sup>19</sup> AGAD, tzw. ML VII, sygn. 53, k. 135.

<sup>20</sup> *Zbiór rezolucji Rady Nieustającej potrzebnych do wiadomości jurysdykcji sądowych obojga narodów, od seymu 1776 do seymu 1782 zebrany*, Warszawa 1785, s. 195; *Zbiór rezolucji Rady Nieustającej potrzebnych do wiadomości jurysdykcji sądowych y obywatelów obojga narodów od seymu 1782 do seymu 1784 roku zebrany*, Warszawa 1786, s. 101; *Zbiór rezolucji Rady Nieustającej potrzebnych do wiadomości jurysdykcji sądowych y obywatelów obojga narodów od seymu 1784 do seymu 1786 roku zebrany*, Warszawa 1788, s. 153.

Skąd taka rozbieżność? Czy wszystkie przytoczone terminy odnoszą się do tego samego rodzaju aktów? Czy istnieje różnica między uniwersałami króla i uniwersałami Rady Nieustającej?

Radę Nieustającą tworzył król i 36-osobowy zespół konsyliarzy złożony z ministrów, senatorów i przedstawicieli stanu rycerskiego<sup>21</sup>. Zgodnie z założeniem przyjętym przez inicjatorów utworzenia nowego organu, rola monarchy – choć nadal sam stanowił jeden z trzech Stanów Rzeczypospolitej – miała zostać ograniczona i sprowadzona do pozycji przewodniczącego Rady. Wyrazem tego było między innymi podejmowanie decyzji na posiedzeniach plenarnych większością głosów, której król (któremu przysługiwały „dwie kreski”) musiał się podporządkować<sup>22</sup>. Co jednak szczególnie istotne w kwestii sygnalizowanych wyżej wątpliwości, konstytucja z 1775 r. stanowiła, że „wszystkie ekspedycje Rady Nieustającej [...] pod imieniem królewskim wychodzić będą z tą aryngą: My Król za zdaniem Rady Nieustającej”<sup>23</sup>. Takie sformułowanie otwierało każdy z ponad 3500 aktów wydanych przez Radę Nieustającą w ciągu kilkunastu lat jej funkcjonowania. Nie wielkie różnice w samej nazwie używanej w odniesieniu do uniwersałów wynikają ze szczególnej pozycji Stanisława Augusta, który stojąc na czele Rady – z czym wiązały się szczególne uprawnienia – składał podpis pod każdym z uniwersałów. Tym samym, mimo niejednolitej terminologii stosowanej w oficjalnych dokumentach (a później w opisującej je literaturze), we wszystkich przypadkach mowa jest o tym samym rodzaju aktów prawnych. W niniejszym opracowaniu, aby uniknąć terminologicznego nieładu, nazywać je będziemy „uniwersałami Rady Nieustającej” lub krótko – „uniwersałami”.

### 3

Kwestią wymagającą doprecyzowania jest także charakter prawny uniwersałów Rady Nieustającej. Słowniki języka polskiego definiują „uniwersał” jako „list powszechny do wszystkich, list okólny”<sup>24</sup>, względnie „odezwa do narodu, okólnik, manifest”<sup>25</sup>. Termin ten stosowano już wcześniej, na długo przed okresem rządów Rady. Mianem „uniwersałów” określano w dobie Rzeczypospolitej szlacheckiej

<sup>21</sup> *Volumina Legum. Przedruk zbioru praw staraniem XX. Pijarów w Warszawie, od roku 1732 do roku 1782, wydane*, t. VIII, wyd. J. Ohryzko, Petersburg 1860 [dalej: VL VIII], fol. 84.

<sup>22</sup> VL VIII, fol. 94.

<sup>23</sup> VL VIII, fol. 97.

<sup>24</sup> M.S.B. Linde, *Słownik języka polskiego*, t. VI, Warszawa 1814, s. 62; M. Orgelbrand, *Słownik języka polskiego*, Wilno 1861, s. 1769.

<sup>25</sup> J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedźwiedzki, *Słownik języka polskiego*, t. VII, Warszawa 1919, s. 311.

akty króla zwołujące sejmiki ziemskie<sup>26</sup> lub sejmy<sup>27</sup>, a pod pojęciem „uniwersały poborowe” rozumiano uchwały podatkowe sejmu<sup>28</sup>. Stanisław Kutrzeba w kompendium poświęconym źródłom prawa stwierdza, że pod „ogólnikową nazwą uniwersałów” kryły się wydawane przez króla akty normatywne zwane w XV w. edyktami lub dekrétami<sup>29</sup>. Ten sam autor charakteryzuje uniwersały Rady Nieustającej jako akty zawierające przepisy natury normatywnej<sup>30</sup>.

Rada, zgodnie z powołującą ją do życia konstytucją z 1775 r., była pozbawiona mocy ustawodawczej, a za wkraczanie przez nią w sferę uprawnień zastrzeżoną dla sejmu przewidywano pociągnięcie jej członków do odpowiedzialności przed sądem sejmowym<sup>31</sup>. Z samego więc założenia, uniwersały nie były tworzącymi nowe prawo aktami o randze ustawowej, do czego zresztą Rada nie dążyła<sup>32</sup>.

Uniwersały wydane przez Radę Nieustającą można podzielić na dwie kategorie. Do pierwszej należą akty wykonawcze, których celem była realizacja postanowień ustawy<sup>33</sup>. Zawierały one szczegółowe przepisy oparte na wydanych konstytucjach sejmowych i stanowiły dopełnienie obowiązującego prawa. Drugą grupę stanowią uniwersały o charakterze informacyjnym, przyjmujące formę obwieszczenia, komunikatu, zazwyczaj zawierającego ostrzeżenie lub pouczenie<sup>34</sup>.

#### 4

Od uniwersałów należy odróżnić inne akty wydawane przez Radę Nieustającą. Począwszy od maja 1775 do października 1788 r. na sesjach plenarnych uchwalono

<sup>26</sup> Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *op. cit.*, s. 120.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 122.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 18.

<sup>29</sup> S. Kutrzeba, *op. cit.*, s. 200.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 203.

<sup>31</sup> VL VIII, fol. 98–99. Zob. Z. Szcząska, *op. cit.*, *passim*.

<sup>32</sup> Wysuwane wobec Rady przez opozycję parlamentarną zarzuty o chęć zawłaszczenia przez nią sfery prawodawczej znajdowały swój wyraz na każdym sejmie, począwszy od roku 1778. Jednak analiza ponad 600 rezolucji interpretacyjnych dowodzi, że Rada Nieustająca bardzo ostrożnie podchodziła do spraw, w których istniało ryzyko przekroczenia jej uprawnień. W sumie od 1778 do 1786 r. sejm – uzasadniając swoje decyzje wkraczaniem przez Radę w kompetencje sądowe i ustawodawcze – uchylił, według różnych autorów, od 22 do 25 rezolucji. Jedyny uchylony uniwersał dotyczył egzekucji wyroków prowadzonych przez starostów, *Volumina Legum*, t. IX, Kraków 1889, s. 11.

<sup>33</sup> Przykładem jest uniwersał nr 74 sub. lit. B z 7.03.1777 r., regulujący kwestię prowadzenia w miastach licytacji propinacyjnych.

<sup>34</sup> Np. uniwersał nr 96 z 30.03.1781 r., ostrzegający posiadaczy ziemskich ziem południowo-wschodnich przed plagą szarańczy.

3510 aktów. Do protokołów ekspedycji publicznych – obok uniwersałów – wpisywano treść rezolucji, asygnacji, listów rekwizycyjalnych, zalecających i upominalnych.

**4.1.** Rezolucje uchwalano na posiedzeniach plenarnych w odpowiedzi na adresowane do Rady, a dotyczące różnych materii, memoriały i noty zawierające prośby, zapytania lub wnioski. Największą ich liczbę przygotowywano w Departamencie Sprawiedliwości i Departamencie Policji. W ramach rezolucji przede wszystkim stanowiono wiążącą organy sądowe wykładnię budzącą wątpliwości przepisów prawa<sup>35</sup>, ponadto wydawano decyzje, wytyczne i pozwolenia odnośnie do finansów i funkcjonowania poszczególnych miast królewskich. Rezolucje tworzyły najliczniejszą grupę – w sumie 2776 aktów (79% wszystkich wydanych przez Radę Nieustającą).

**4.2.** Drugą grupę (367 aktów, 10%) stanowiły asygnacje, które adresowano do komisji skarbowej koronnej lub litewskiej. Przygotowywane były *ex pleno*, na posiedzeniach plenarnych Rady. Zawierały polecenie wypłaty pensji określonym osobom w związku z wykonywaniem przez nie funkcji lub realizację konkretnego zlecenia.

**4.3.** Do odrębnej kategorii zaliczyć można: 153 listy rekwizycyjalne (4%) – stanowiące odpowiedzi na zażalenia lub skargi i mające charakter dyscyplinujący, wydawane najczęściej w celu realizacji obowiązków ciążących na urzędach; listy zalecające i polecające (84), upominalne i napominalne (36) oraz ostrzegające (6)<sup>36</sup>. W wielu przypadkach trudno jest jednak znaleźć wyraźne kryteria, którymi posługiwano się, opatrując akty konkretną nazwą.

**4.4.** Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na nieścisłość, która sprawiać może złudne wrażenie nieprzywiązywania przez Radę Nieustającą szczególnej wagi do używanej w tym zakresie terminologii. Akt z 15 września 1778 r. wpisany do protokołu ekspedycji publicznych jako list rekwizycyjalny<sup>37</sup>, w zbiorze drukowanym rezolucji z 1785 r. został załączony jako uniwersał<sup>38</sup>. Podobnie dokument z 22 stycznia 1779 r., który we wspomnianych protokołach nazwany został listem rekwizycyjnym<sup>39</sup>, w tym samym zbiorze widnieje jako uniwersał<sup>40</sup>. Wydaje się jednak, że w powyższych przypadkach nie mamy do czynienia ani z pomyłką, ani

<sup>35</sup> Zob. więcej: M. Głuszak, *Rezolucje interpretacyjne...*, passim.

<sup>36</sup> W protokołach publicznych znajdziemy także pojedyncze listy: cyrkularne, oznajmujące, naganające, okólne.

<sup>37</sup> List rekwizycyjalny nr 299, AGAD, tzw. ML VII, sygn. 21, k. 669–670.

<sup>38</sup> *Zbiór rezolucyi...*, Warszawa 1785, s. 219–220.

<sup>39</sup> List rekwizycyjalny nr 51, AGAD, tzw. ML VII, sygn. 23, k. 106–107.

<sup>40</sup> *Zbiór rezolucyi...*, Warszawa 1785, s. 220–221.

tym bardziej z niekonsekwencją Rady Nieustającej. Treść obu listów, z uwagi na ich doniosły charakter, zdaniem Rady powinna była zostać upowszechniona. Oba listy rekwizycyjne były ściśle powiązane z wydanymi wcześniej i później uniwersałami. Być może wydawca zbiorów opublikował je razem z rezolucjami i uniwersałami, nie chcąc wprowadzać dodatkowego podziału.

## 5

Uniwersały Rady Nieustającej cechowała jednolita forma. Podobnie jak w przypadku rezolucji, akty opierały się na wspólnej konstrukcji, stałych sformułowaniach i zwrotach<sup>41</sup>. W każdym z uniwersałów wyróżnić można trzy części: protokół, kontekst i eschatokół.

Pełniący rolę wstępu protokół zawierał intytulację z formułą dewocyjną o niezmienniej treści: „My Stanisław August z Bożej Łaski Król Polski, Wielki Książę Litewski, Ruski, Pruski, Mazowiecki, Żmudzki, Kijowski, Wołyński, Podolski, Podlaski, Inflancki, Smoleński, Siewierski i Czerniechowski<sup>42</sup> za zdaniem Rady Nieustającej”.

Kontekst, obejmujący część merytoryczną uniwersału, zaczynał się zazwyczaj od formuły: „wszem wobec i każdemu z osobna komu o tym wiedzieć należy przy ofiarowaniu łaski Naszej Królewskiej do wiadomości podajemy” – co było wyrazem generalnego charakteru aktu. Następnie wskazywany był krąg adresatów, do których uniwersał kierowano, np. urzędy grodzkie, posiadacze ziemscy, magistraty miejskie. Główną część kontekstu stanowiła tzw. dyspozycja, zawierające treść prawną – wolę wystawcy odnośnie do poruszanej materii.

Kontekst zamykała korroboracja zawierająca informację o środkach uwierzytelniających dokument: „List ten Nasz Uniwersał podpisaliśmy i on wydrukowany *per copias* pod pieczęcią Rady przy Boku Naszym Nieustającej z podpisem Wielkiego Sekretarza tejże Rady po grodach i parafiach/ miastach i miasteczkach/ województwach, ziemiach i powiatach rozesłać rozkazaliśmy<sup>43</sup>. W niektórych przypadkach Rada nakazywała, aby uniwersał ogłaszano z kościelnych ambon, publikowano w gazetach lub przybijano w miejscach publicznych, np. na drzwiach kościołów. Znajdujemy również nakaz wyrażony w słowach: „do grodów *per oblatam* podać [uniwersał] zlecamy”.

<sup>41</sup> Szerzej zob. M. Głuszak, *Protokoły Rady Nieustającej z lat 1775–1788 w zasobach archiwalnych AGAD. Rodzaje i charakterystyka*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2015, t. XVIII, s. 45–54.

<sup>42</sup> Pisownia oryginalna. Chodzi o województwo czernihowskie.

<sup>43</sup> Miejsce wysłania uzależnione było od materii, której uniwersał dotyczył.

Akt zamykał eschatokół zawierający subskrypcję, w tym przypadku podpisy: monarchy i sekretarza Rady Nieustającej<sup>44</sup> oraz lokację i datację (z uwzględnieniem roku panowania króla)<sup>45</sup>. Uniwersały wymagały oblatowania w grodach i rozpowszechnienia do publicznej wiadomości, sposobami wyżej wskazanymi.

## 6

Od 1775 do 1788 r. Rada Nieustająca wydała 62 uniwersały o zróżnicowanej problematyce. Z tego punktu widzenia można je podzielić na sześć kategorii tematycznych.

Do pierwszej grupy zaliczyliśmy 17 aktów dotyczących szeroko rozumianego prawa sądowego i ustroju sądownictwa. W szczególności zwracają uwagę wielokrotnie wydawane uniwersały poświęcone egzekucji dekretoów sądowych (6) i zasad przesyłania do Rady raportów sądowych (4). Wśród pozostałych znajdziemy również akty dotyczące sądownictwa polubownego, prawa o zbytku, prawa de-traktu, rejestrów sądowych i kompetencji sądów duchownych.

Do drugiej kategorii przyporządkować można uniwersały poświęcone materiom ekonomiczno-gospodarczym (16), w tym regulujące: procedury nadania prawa propinacji w miastach (4), ostrzegające przed szarańczą (2), dotyczące wywozu zboża z kraju (2) oraz między innymi, wydobywania i zakupu soli, naprawy dróg czy ustanawianiu kompanii.

Kolejną grupę stanowią uniwersały odnoszące się do szeroko dziś rozumianej polityki społecznej. Wśród 11 takich aktów 3 poświęcone zostały wysyłaniu uczniów do Akademii Lekarskiej w Krakowie, a ponadto: zasadom finansowania Komisji Edukacji Narodowej, działaniom władz w stosunku do tzw. ludzi luźnych i żebraków, zjawisku koczowania chłopów z Rosji.

Wyróżniliśmy też 6 aktów odnoszących się do spraw wojskowych (w tym aż 5 poświęconych furazom dla wojska) oraz 5 poświęconych materii prac granicznych.

Siedem uniwersałów dotyczy innych, pojedynczych kwestii, np. zasad nadsyłania memoriałów i not do Rady Nieustającej, warunków składania przysięgi królowi pruskiemu, tzw. pism barskich.

<sup>44</sup> Na zachowanych w protokołach ekspedycji publicznych kopiach uniwersałów widnieje jednak wyłącznie podpis Stanisława Augusta Poniatowskiego.

<sup>45</sup> Struktura uniwersałów wykazuje cechy charakterystyczne dla dokumentów średniowiecznych, szerzej zob. S. Kętrzyński, *Zarys nauki o dokumencie polskim wieków średnich*, oprac. J. Dobosz, Poznań 2008, s. 59–60.



## 7

Mimo zwiększonego zainteresowania Radą Nieustającą w ostatnich latach, instytucja ta wciąż czeka na gruntowną analizę źródłową i kompleksową monografię opisującą jej działalność. Zadanie to wobec ogromu zachowanych w archiwum dokumentacji wymaga jednak znacznego nakładu pracy. Powyższe rozważania poświęcone uniwersałom mają więc charakter jedynie przyczynkowy i stanowią punkt wyjścia do dalszych badań nad Radą Nieustającą.

Aby właściwie ocenić jej dorobek, w szczególności w omawianej przez nas materii, należy zwrócić uwagę na kilka istotnych kwestii. Zasadnicze znaczenie przy rozległej i wszechstronnej działalności Rady miała jej nowoczesna organizacja i podział na specjalizujące się w poszczególnych dziedzinach departamenty, w których w większości przypadków, w zależności od przedmiotu przygotowywano projekty uniwersałów uchwalanych później na posiedzeniach plenarnych. Wprowadzenie kolegialnej formy rządu pozwoliło nie tylko rozłożyć ciężar prac w resortach na większą liczbę osób, ale umożliwiło też skuteczniejszy nadzór wewnętrzny nad podejmowanymi w łonie Rady decyzjami. Zagwarantowane ustawą członkostwo w Radzie przedstawicieli każdej z trzech prowincji, zarówno senatorów, jak i reprezentantów średniej szlachty, a w praktyce obecność w jej ciele zwolenników stronnictwa królewskiego z jednej i opozycji z drugiej strony, sprzyjała uwzględnianiu postulatów różnych opcji politycznych oraz realizowaniu potrzeb i interesów mieszkańców zarówno Korony, jak i Litwy. Ponadto, w pracach Rady Nieustającej bardzo ważną rolę odgrywała sprawnie działająca w jej ramach Kancelaria Generalna, obsługiwana przez wieloosobowy personel pomocniczy składający się z niższej rangi urzędników – subalternów: sekretarzy, kancelistów i kopistów, odpowiedzialnych za techniczną stronę funkcjonowania rządu.

Wszystkie te elementy składające się na pionierski w Rzeczypospolitej model władzy centralnej umożliwiły Radzie dość efektywne zarządzanie państwem w okresie trudnej sytuacji politycznej, z równoczesnym zachowaniem kierunku reform wewnętrznych rozpoczętych w latach 60. XVIII w. Uniwersały były jednym z narzędzi służących realizacji przyjętych przez Radę celów. Dzięki sygnałom docierającym do Rady Nieustającej z obszaru całego kraju, także w korespondencji adresowanej bezpośrednio do poszczególnych konsyliarzy – osób dobrze znanych w swojej ziemi lub województwie i zazwyczaj pełniących wcześniej urzędy ziemskie, Rada mogła stosunkowo szybko i w wielu przypadkach skutecznie reagować na wydarzenia w kraju, zapobiegając często szkodliwym i niebezpiecznym zjawiskom zachodzącym w gospodarce, sądownictwie i polityce. System pracy oparty na odbywających się regularnie (dwa razy w tygodniu) sesjach plenarnych, umożli-

liwiał wydawanie uniwersałów na bieżąco. Była to niewątpliwa zaleta w porównaniu do konstytucji sejmowych uchwalanych w odstępach dwuletnich.

Pewne wątpliwości mogą budzić wysuwane przez przeciwników Rady zarzuty wkraczania przez nią na obszar ustawodawstwa. Ten często podnoszony zarzut – w odniesieniu do rezolucji Radę oskarżano także o ingerencję w wyroki sądowe – w przypadku uniwersałów był jednak zdecydowanie chybiony. Parlament, mimo każdorazowej mobilizacji opozycji sejmowej, w ciągu 13 lat rządów Rady Nieustającej uchylił tylko jeden taki akt. Teza o przywłaszczaniu przez nią władzy prawodawczej była więc stawiana zdecydowanie na wyrost i służyła jedynie antykrólewskiej propagandzie oponentów Stanisława Augusta.

Uniwersały rzadko przynosiły natychmiastowy skutek. W wielu przypadkach dyspozycje Rady nie były wykonywane, lub wykonywano je ze znacznym opóźnieniem. W efekcie uniwersały należało ponawiać, a nawet ustanawiać w nich sankcje za zwłokę w podporządkowywaniu się zarządzeniom Rady. Do pewnego stopnia wpływ na to miały przyczyny obiektywne, jak niedostatecznie rozwinięty system upowszechniania uniwersałów, zwłaszcza w mniejszych ośrodkach położonych w większej odległości od Warszawy<sup>46</sup>. Ale znaczenie, szczególnie w pierwszych miesiącach funkcjonowania Rady, miała też prezentowana w stosunku do niej postawa społeczeństwa. Rada Nieustająca była nowym, budzącym kontrowersje tworem politycznym, kojarzonym głównie z sejmem rozbiorowym i pozostającym pod wpływem Rosji. Jej powstanie nie spotkało się z życzliwym odbiorem ogółu. Niemniej nieposłuszeństwo wobec dyrektyw Rady wynikało także z niekompetencji części urzędników bądź niechęci konserwatywnej części społeczeństwa do wprowadzanych reform. O skali skuteczności wydawanych przez Radę w tej formie dyspozycji trudno jest jednak mówić precyzyjnie bez badań przeprowadzonych na szeroką skalę, które wymagałyby olbrzymiego nakładu pracy, w tym dotarcia do zachowanych źródeł praktyki: aktów kancelarii sądowych i dokumentacji władz miejskich.

Podsumowując, należy podkreślić, że Rada Nieustająca, choć pozbawiona mocy ustawodawczej, starała się skutecznie realizować swoje zadania, a uniwersały przez nią publikowane należały do ważnych narzędzi służących utrzymaniu porządku prawnego i społecznego Rzeczypospolitej.

<sup>46</sup> Na fakt ten zwrócił uwagę poseł gnieźnieński Celestyn Sokolnicki podczas obrad sejmiku w 1780 r., zob. *Dyaryusz Seymu wolnego ordynaryjnego warszawskiego sześćo-niedzielnego roku pańskiego MDCCLXXX*, wyd. S. Badeni, Warszawa 1780, s. 212.

## Bibliografia

### Źródła archiwalne rękopiśmienne

AGAD, tzw. Metryka Litewska, dział VII.

### Źródła drukowane

*Dyaryusz Seymu wolnego ordynaryjnego warszawskiego sześć-niedzielnego roku pańskiego MDCCCLXXX*, wyd. S. Badeni, Warszawa 1780.

*Volumina Legum. Przedruk zbioru praw staraniem XX. Pijarów w Warszawie, od roku 1732 do roku 1782, wydanego*, t. VIII, wyd. J. Ohryzko, Petersburg 1860.

*Volumina Legum*, t. IX, Kraków 1889.

*Zbiór rezolucyi Rady Nieustającej potrzebnych do wiadomości juryzdykcyi sądowych obojga narodów, od seymu 1776 do seymu 1782 zebrany*, Warszawa 1785.

*Zbiór rezolucyi Rady Nieustającej potrzebnych do wiadomości juryzdykcyi sądowych y obywatelów obojga narodów od seymu 1782 do seymu 1784 roku zebrany*, Warszawa 1786.

*Zbiór rezolucyi Rady Nieustającej potrzebnych do wiadomości juryzdykcyi sądowych y obywatelów obojga narodów od seymu 1784 do seymu 1786 roku zebrany*, Warszawa 1788.

### Literatura

Bucholc-Srogosz K., *Departament Wojskowy Rady Nieustającej w latach 1775–1789 i 1793–1794*, Poznań 2007.

Bucholc-Srogosz K., *Polityczne aspekty sejmowej kontroli Rady Nieustającej – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2012, R. XI, nr 2.

Czaja A., *Między tronem, buławą a dworem petersburskim. Z dziejów Rady Nieustającej 1786–1789*, Warszawa 1988.

Erećński T., *Uniwersał Stanisława Augusta z r. 1785 w sprawie wysyłania przez miasta koronne uczniów na naukę lekarską do Szkoły Głównej Koronnej*, „Archiwum Historii i Filozofii Medycyny oraz Historii Nauk Przyrodniczych” 1927, t. VII, z. 2, s. 168–175.

Filipczak W., *Uwagi o funkcjonowaniu „wolnych” sejmów okresu Rady Nieustającej (1778–1786)*, [w:] *Parlamentaryzm w Polsce we współczesnej historiografii*, red. J. Bardach, W. Sudnik, Warszawa 1995.

Filipczak W., *Wybory Rady Nieustającej na sejmie 1778 roku*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Historica” 1999, t. 64, s. 117–133.

Głuszak M., *Funkcjonowanie rejestrów sądowych w świetle memoriałów i rezolucji Rady Nieustającej w II połowie XVIII wieku*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2013, t. XVI, s. 101–117.

Głuszak M., *Problematyka sądownictwa polubownego w rezolucjach Rady Nieustającej (1776–1788)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2016, t. LXVIII, z. 2, s. 85–108.

Głuszak M., *Protokoły Rady Nieustającej z lat 1775–1788 w zasobach archiwalnych AGAD. Rodzaje i charakterystyka*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2015, t. XVIII, s. 45–54.

- Głuszak M., *Rezolucje interpretacyjne Rady Nieustającej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2013, t. LXV, z. 2, s. 74–101.
- Kaczmarczyk Z., Leśnodorski B., *Historia państwa i prawa Polski*, t. II, Warszawa 1968.
- Kętrzyński S., *Zarys nauki o dokumencie polskim wieków średnich*, oprac. J. Dobosz, Poznań 2008.
- Konopczyński W., *Geneza i ustanowienie Rady Nieustającej*, Kraków 1917.
- Krzykowski M., *Wybory członków Rady Nieustającej (aspekty organizacyjno-prawne)*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2013, t. XVI, s. 119–129.
- Kutrzeba S., *Historia źródeł dawnego prawa polskiego*, t. I, Lwów 1925.
- Milik K., *Bezpieczeństwo w dobie rządów Rady Nieustającej – sprawy wojska i policji*, [w:] *Si vis pacem, para bellum. Bezpieczeństwo i polityka Polski*, red. R. Majzner, Częstochowa 2013, s. 335–346 (Zeszyty Historyczne, t. XII).
- Milik K., *Kwestia absolutarium dla Rady Nieustającej na sejmach w latach 1778–1780*, [w:] *Dyskurs humanistyczny początku XXI wieku w Częstochowie*, red. N. Morawiec, R.W. Szwed, M. Trąbski, Częstochowa 2011, s. 69–86 (Częstochowskie Teki Historyczne, t. II).
- Milik K., *Uwagi w sprawie funkcjonowania Rady Nieustającej w latach 1778–1780*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2012, R. XI, nr 1, s. 5–23.
- Srogosz T., *Zakres działalności Rady Nieustającej w systemie politycznym Rzeczypospolitej w latach 1775–1788*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie. Zeszyty Historyczne” 1998, z. V, s. 187–196.
- Szczańska Z., *Odpowiedzialność rządu w Polsce w latach 1775–1792*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, t. XXVII, z. 1, s. 55–107.

MARCIN GŁUSZAK

DR, UNIwersYTET ŁÓDZKI

ORCID: 0000-0002-1078-9012

## ***Uniwersały Rady Nieustającej z lat 1775–1788.***

### ***Część I: Charakterystyka ogólna***

Uniwersały – akty normatywne o charakterze wykonawczym lub informacyjnym uchwalane przez Radę Nieustającą w latach 1775–1788 – stanowią istotny, choć nieomawiany dotąd szerzej w literaturze aspekt jej działalności. Adresowano je do określonej grupy podmiotów: urzędów centralnych i lokalnych, sądów, władz cywilnych i wojskowych, magistratów lub mieszkańców konkretnych ziem i województw. Uniwersały, wydawane między obradami sejmku, umożliwiały Radzie bieżące porządkowanie i regulowanie materii niezarezerwowanych dla władzy ustawodawczej. Zakres przedmiotowy uniwersałów obejmował między innymi problematykę: ustroju sądów, prawa materialnego i procesowego, gospodarki, polityki społecznej i edukacyjnej oraz spraw granicznych.

**Słowa kluczowe:** Rada Nieustająca, uniwersały, król, akty prawne wykonawcze, działalność normatywna

MARCIN GŁUSZAK

ASSISTANT PROFESSOR, UNIVERSITY OF ŁÓDŹ

ORCID: 0000-0002-1078-9012

*Universals of the Permanent Council in 1775–1788.*

*Part I: General Characteristics*

Universals (pol. *uniwersały*) – normative acts of an executive or information nature adopted by the Permanent Council (pol. Rada Nieustająca) in 1775–1788 – constitute an important, though not yet widely discussed in the literature, aspect of its activity. They were addressed to the indicated group of entities: central and local offices, courts, civil and military authorities, magistrates or residents of specific lands and voivodships. Universals, issued between the sessions of the Sejm, enabled the Council to systematically organize and regulate matters not reserved for the legislative authority. The general scope of the universals included, among others, the problems of the court system, substantive and procedural law, economy, social and educational policy, and border issues.

**Key words:** Permanent Council, universals, king, executive legal acts, normative activity

